

文章编号 : 1004 - 7271(2003)03 - 0255 - 05

新西兰捕捞配额制度中配额权的法律性质分析

唐建业, 黄硕琳

(上海水产大学渔业战略发展研究中心, 上海 200090)

摘要 : 当前投入控制的渔业管理制度日益不能满足渔业管理的需要, 一些主要渔业发达国家在其渔业管理中逐渐采用以产出控制为主的管理制度, 同时引入物权法有关理论。在这些国家中以新西兰和冰岛的渔业管理制度最为典型, 而新西兰是第一个将配额管理制度应用于多鱼种鱼业的国家。根据目前新西兰渔业现状、有关历史背景、渔业管理的演变过程, 以及目前实施的配额管理制度, 运用物权法的有关知识, 分析其配额管理制度中配额权的法律性质, 及其在配额管理制度中的地位。最后, 提出为更好地管理我国渔业资源, 必须从法律上对有关渔业权利的性质及其范围进行明确界定, 建立和完善渔业资源产权制度, 加强市场机制在渔业资源管理中的基础性作用。

关键词 配额管理 配额权 物权

中图分类号 S937.0 文献标识码 : A

Analysis of the legal characteristic of the quota right in New Zealand's fishing quota system

TANG Jian-ye, HUANG Shuo-lin

(Research Center For Fisheries Development Strategy, Shanghai Fisheries University, Shanghai 200090)

Abstract : Currently, the input control fisheries measures cannot meet the demand of fisheries management. Some fisheries developed countries introduced the management systems with output control at the core and the theory of the property law in their fisheries managements. Among these, fisheries management systems in New Zealand and Iceland are typical, and New Zealand is the first country, which introduced quota management system in multi-species fisheries. In line with the current situation of New Zealand fisheries, the related historical background, the transition of its fisheries management and the current quota management system, analyses were carried out on the legal characteristic of the quota right and its role to the success of the quota management system, with the knowledge of the property law. At last, some proposals were advanced that in order to conserve and manage the fisheries resources in China better it is necessary to define clearly the legal characteristics and the context of the rights to relate to the utilization of fisheries, to establish and improve the property right system in fisheries resources, and enhance the fundamental role of market mechanism in fisheries resources management.

Key words : quota management; the quota right; the property rights

20 世纪 70 年代以后, 世界范围内出现了捕捞努力量及渔业资金投入过剩、大多数传统渔业资源被

收稿日期 2003-04-24

作者简介 唐建业 (1976 -) 男, 江苏泰兴人, 上海水产大学 2001 级博士研究生, 从事渔业政策与法规方向研究。Tel 021-65710118 E-mail tangjy-76@hotmail.com

过度利用、渔业资源的可持续性受到威胁等现象。各国逐渐采取有关措施以控制渔业投入,包括限制渔船大小、数量、网目大小,设置禁渔区、禁渔期等。虽然这种管理制度比较简便,经费开支较低,但事实证明这种以政府为中心的投入控制管理制度仍不够理想,未达到预期的要求^[1]。20世纪70年代末到80年代初,一些渔业国家在投入控制管理的基础上,在其渔业管理中逐渐引入产出控制管理制度^[2]。在产出控制管理制度中,包括总可捕量(total allowable catch, TAC)、个体渔获配额(individual quota, IQ)、个体可转让渔获配额(individual transferable quota, ITQ)及单船渔获量限制(vessel catch limit, VCL)等制度。这些管理制度在实践中各有利弊,但有条件国家已逐步开始实行ITQ制度。

1 新西兰配额管理制度

1.1 实施背景

由于历史上新西兰是英国的一个殖民地,其经济主要依赖于初级产品的出口,政府采取补贴初级产品出口的政策,以此保护其制造业。这种单一出口经济随着国际农产品价格的下降,新西兰的经济不断受到冲击。1984-1990年间,新西兰经历了从政府集中控制、单一经济体制向分权管理、以市场为基础的外向型经济的过渡^[4]。

在渔业方面,为鼓励发展渔业经济,新西兰自1963年开始取消1908年渔业法规定的限制入渔制度,转而实行开放型渔业管理,政府通过各种途径鼓励进行渔业投资。1977年新西兰宣布建立200海里专属经济区,将原先由外国渔船开发利用的大部分远洋渔业资源置于其专属管辖之下,优先供其渔民进行作业。但到20世纪80年代初,新西兰近海渔业资源严重衰退,远洋渔业资源开发也日趋饱和,单位捕捞努力量渔获量不断下降。

在面临严重的经济和资源压力下,为了更好地管理其管辖范围内的渔业资源,政府不得不思考新的渔业管理制度。1983年新西兰率先在远洋渔业管理方面引入IQ制度,将总可捕量分配给9家渔业公司^[5]。这为以后新西兰全面实施配额管理制度提供一些经验。

1986年新西兰对其1983年渔业法(Fisheries Act 1983)进行修订,将实施配额管理制度及配额分配列入1986年修订的渔业法(Fisheries Amendment Act 1986)^[6]。1986年实施配额管理的鱼种为32种,至2000年达52种^[7]。配额管理制度为政府提供了一种控制过度捕捞的措施,同时也促使渔业企业的重心从提高捕捞能力转移到寻求高效率、高质量及资源可持续利用上来^[8-9]。

1.2 配额管理制度

配额管理制度(quota management system, QMS)的主要目的是资源的养护,它主要是通过限制渔获量来合理利用渔业资源,以期达到最大持续产量(maximum sustainable yield, MSY)。配额管理制度是建立在资源可持续利用理论和科学评估种群资源的基础之上,因此实行配额管理首先要确定总可捕量。在新西兰,总可捕量是按海区、分鱼种设定的。新西兰将其专属经济区划分成10个配额管理区(quota management area, QMA),为方便管理,再按渔区、水深及作业方式,将每种资源分成若干个“鱼类群体”。每年要对各个“鱼类群体”进行评估,作为政府调整总可捕量时的决策依据。新西兰原则上以最大持续产量作为确定总可捕量的基础。但受条件所限,对列入配额管理的所有品种及其“鱼类群体”的生物学参数和渔业状况不可能全面掌握。因此,在现有的条件下,新西兰探索了以最大固定产量(maximum constant yield, MCY)、当前年产量(current annual yield, CAY)作为最大持续产量的参考指标。

总可捕量一旦确定,除分配给娱乐渔业及毛利土著居民(Māori)外,剩余部分就是商业总可捕量(total allowable commercial catch, TACC),分配给商业捕鱼者。配额一经分配为个体可转让配额,此时配额就以与其他财产一样的方式进行买卖或租让。1986年新西兰开始实施配额管理制度时,其配额是以固定的吨数来表示;1990年新西兰政府将其配额改为以总可捕量的百分比来表示^[10]。

2 配额管理制度中配额权法律性质分析

2.1 配额权与捕鱼权的关系

在配额管理制度中,配额权与捕鱼权应加以区分。捕鱼权(the fishing right)是指渔民依照有关法律、法规的规定申请利用特定船舶、在特定水域、特定时间内以及特定的作业方式进行捕捞渔业资源,经政府主管部门审核批准而享有的一种权利。它主要是通过行政许可而获得的一种权利,即许可捕捞权。而配额权(the quota right)是指在配额管理制度中政府有关行政主管部门依照有关法律、法规的规定,根据渔民在某一段时间内的渔业生产及投入等因素,通过行政分配的方式或拍卖等其他形式分配给渔民捕捞某一特定鱼种配额后,渔民对此配额所享有的支配、使用并享受利益的权利。此种对配额的权主要通过两种途径获得:(1)以行政分配的形式,即政府行政主管部门依据有关法律、法规规定的条件,将配额分配给符合条件的渔民。它表现为以渔民对渔业资源的利用即先占为基础,最后以政府行政分配的形式表现。(2)以拍卖等市场行为形式,即政府行政主管部门依据有关法律、法规将某一特定鱼种的部分或全部渔获配额通过市场拍卖等的方式进行分配,它主要以市场竞争机制的形式来表现。

为了防止渔业资源特别是那些已经衰退的渔业资源被过度捕捞,以及提高渔业经济效益,政府根据有关法律、法规规定的条件给符合条件的渔民分配一定的配额。尽管配额仍是由政府进行分配,但它与捕鱼权存在很大的区别。捕鱼权一般是政府为了建立一种捕捞秩序,政府出面管理,颁发许可。这种许可是资源利用的许可,其结果是导致或可能导致资源的取得^[1],但不受渔获量的限制。而配额权的结果是直接导致资源的取得,而且对取得资源的数量加以规定。

2.2 配额权的性质及内容

2.2.1 配额权的性质

新西兰现行的渔业法——1996 渔业法(Fisheries Act 1996)第 4 章“配额管理制度”第 29~48 条对配额的分配资格、条件、方法等进行了规定,其中第 30~41 条将临时渔获历史(provisional catch history, PCH)作为配额分配的唯一基础,并对其机制、计算、资格标准、期限等作了规定。第 42~48 条主要对配额分配、毛利土著居民配额的预留、配额的表示等作了规定。该法第 51 条规定渔民享有对政府配额分配有异议的可以向依据该法第 15 章第 283~293 条成立的渔获历史评估委员会(catch history review commission, CHRC)或高级法院提起申诉的权利,并对可以申诉的情形作了相应的规定。这表明政府在对渔获配额分配条件、标准、方法等作出规定后,符合条件的渔民即可获得相应配额。此种权利并不依赖于政府的行政行为,而是根据渔民原先对资源利用状况,即先占,后面的政府行政行为是对渔民此种权利的认可或确认,而且此权利为永久性的^[10]。当政府的行政行为侵害渔民此种权利时,渔民可依法对此行政行为提起申诉,以维护其权利,确保权利的安全。

2.2.2 配额权的流动

新西兰每种渔业的商业总可捕量都分成个体可转让配额分给渔民,即使 1983 年在远洋渔业中实施的个体配额也于 1986 年转变为个体可转让配额。根据渔业法规定,渔民可以将他们所拥有的配额以其他商品交易的方式进行出售或租让。

新西兰 1996 年渔业法对配额交易进行专门规定(第 63~74 条)。为了便于配额的交易,新西兰政府在配额上设立年渔获份额(Annual Catch Entitlement, ACE),即该权所有者有权在一个作业年度中捕捞一定量渔获物。在每个作业年度初,配额将分成若干个 ACE。在这种机制下,配额所有者可以自由地出售或购买 ACE,以平衡其渔获量。当他渔获量超过或兼捕另一种鱼种时,他可以通过购买相应量的 ACE 来补充,以避免行政处罚;当他配额还有剩余时,他可以出售剩余相应量的 ACE,以充分享有配额所产生的利益,而不担心会失去对配额的支配。如此进行交易,并不涉及配额所有权这样复杂的问题,就像商店租让柜台而不涉及该柜台所占用的土地的所有权一样,这不仅有利于交易的进行,也便于政府进行监督管理。

2.2.3 配额登记

配额交易的成功,除了需要交易场所即市场外,还需要进行配额登记。配额登记包括配额所有权的登记及配额转让、租让登记等。新西兰1996年渔业法在第8章专门对配额转让、抵押、中止诉讼申请等登记。在这一章中,该法规定了以下有关登记事项:行政管理、登记权利、配额或ACE的转让、配额抵押、中止诉讼的申诉、配额减少或取消的影响、登记程序、登记的纠正、所有权的保证、购买者利益的保护、补偿等。

1999年8月,新西兰渔业部依据该法第296A-296ZI条规定与商业渔业服务有限公司(Commercial Fisheries Service Limited, CFS)达成协议,由其按法律规定向渔民提供登记服务^[12]。根据2001年10月1日对1996年渔业法的修订,新西兰海产品企业理事会(seafood Industry Council, seaFIC)为其理事会成员提供登记服务^[13]。政府只是对他们进行监督管理,到目前为止,并没有因登记而引起的法律或其他纠纷。

此外,1996年渔业法在第13章对违法行为及相应法律责任进行了规定。

2.3 讨论

物权法是调整财产的占有、使用、收益、管理等关系的法律规范的总称,通常有广义和狭义两种。广义指物权法律关系的总称,除民法关于物权的规定外,还包括其他各类法律部门有关物权的规定。狭义则指民法中有关所有权和其他物权的规范,如民法典中的物权编。由于法律传统的差异,物权法也呈现不同的体例,在大陆法系国家,普遍沿用“物权”的概念,物权法和债权是民法中最重要的两大组成部分^[14]。在英美法系中,财产权是指人对物的权利,即以所有权为核心的、以满足主体的支配需求为目的的一系列具有经济内容的权利的总称。这一概念基本上相当于大陆法系的物权^[15]。物权法的基础范畴主要包括:①规范表态的物权关系,即根据本国国情确定物权的具体种类以及内容;②规范物权动态关系,即建立物权设立、转移、变更与废止的具体制度;③保护交易中第三人^[16]。

物权一般指直接支配特定物并享受其利益的权利^[17]。它除包括对物的支配权还包括权利上的权利,如权利利用益权(以用益物权的孳息为客体的权利)和权利质权(比如以债权作为客体的权利质权)等。虽然权利利用益权和权利质权在实践中并不常用,但是他们毕竟是法律承认的典型物权形式。这些权利的客体是权利(可以是物权、债权或其他财产权)而不是物^[18]。

新西兰配额管理制度中配额权由于它的取得与消失所遵守的基本法律是公法,而不是民法,因此有人认为这种权利不可定为物权。但公法也可以是民法的法律渊源^[19],且此配额权具有一定的物权性质。

从权利的内容而言,新西兰1996年渔业法上的配额权具有物权的一些最基本的特征,具有物权性。首先,这种权利具有直接支配物的性质。这种配额权指在特定水域捕捞特定量渔业资源的权利,其权利人享有在许可的范围内捕捞渔业资源的利益。其次,这种配额权也具有物权的排他性。渔民在取得配额权后,渔民对其享有配额的自由使用、收益、处分的权利均不得侵入或干涉。

从权利的流动而言,新西兰1996年渔业法对配额的出售或租让、抵押进行了规定。其规定的ACE,更是保证配额所有者权利的实现及享有配额所产生的利益,促进配额的有效交易及管理,有利于资源的合理利用。

从第三人利益保护而言,新西兰渔业法规定的登记制度。这符合物权法的基本的公示、公信原则。它是配额权的外在表现,也是对第三人利益及交易安全性保护的关键。

新西兰配额管理制度中配额权从外观上看具有物权的基本性质,而且在许多案件的判决中其物权的性质得到法庭判例的支持,因此新西兰有关学者一般认为这种权利为物权^[20]。

3 结论

目前新西兰配额管理制度配额权的物权性质对其渔业管理效果起到十分重要的作用。在此体系

下,渔民会有选择地进行捕捞,以取得最大的市场价值。而且这种以配额权为中心、以市场为导向的管理体制可以减少捕捞死亡率,避免过多地捕捞幼鱼并丢回大海。另外,它将促使渔民与其他配额所有者联合起来,加强对渔业资源的保护。但这必须要政府当局承认此种配额权的物权性质并从法律上进行明确定义,否则,会出现原先无序、无效的竞争捕捞的状况。

对配额权法律性质的定义由于各个国家的法律体系、历史传统、政治原因、渔业状况等各个因素的差异,在各个国家都有不同的规定。但是,对配额权及相关权利的法律性质的明确定义及界定,对促进渔业管理向法制、有序、有效的方向发展起着十分重要的作用。

我国在实施捕捞限额制度过程中,应注意到配额权的重要性。把握我国目前正在制定物权法的良机,在物权法相应的权利结构中对配额权及其它有关渔业权利进行原则性规定,有关配额权的取得、效力、登记、转让、期限、消失等具体规定则应在渔业法中进行规定。如此对配额权进行明确定义和界定后,可以建立和完善渔业资源产权制度,明确政府、企业和个人在渔业资源的所有权和开发利用权方面的权利与义务,维护配额权人的正当利益,减少政府不必要的行政干涉,保证捕捞限额制度顺利实施。同时,也可以在渔业资源使用、分配中引入市场机制,加强市场机制在渔业资源管理中的基础性作用,促进渔业资源的最优配置和充分利用。

参考文献：

- [1] Jentoft S, McCay B J. Social theory and fisheries co-management[J]. *Marine Policy*, 1998, 22(4 - 5): 423 - 436.
- [2] Harte M. Industry perspectives : taking the initiative for the management of New Zealand 's commercial fisheries[A]. Ross Shotton. *Use of property rights in fisheries management*[C]. Rome : FAO 2000, 40(1): 270.
- [3] 黄硕琳. 国际渔业管理动向[M]. 1999 : 1 - 9.
- [4] Bess R. Property rights and their role in sustaining New Zealand seafood firm 's competitiveness[A]. Ross Shotton. *Use of property rights in fisheries management*[C]. Rome : FAO 2000, 40(2): 391.
- [5] Talley P. Fishing rights - an Industry perspective ITQ 's and fishermen 's attitudes : the change from hunter to farmer[A]. Ross Shotton. *Use of property rights in fisheries management*[C]. Rome : FAO 2000, 40(1): 248.
- [6] Harte M, Bess R. The role of property rights in the development of New Zealand 's marine farming industry[A]. Ross Shotton. *Use of property rights in fisheries management*[C]. Rome : FAO 2000, 40(2): 333.
- [7] New species for QMS[Z]. THE BITE. 2002 winter : 4. <http://www.fish.govt.nz/information/publications/pdf/winter02.pdf> 2002 - 10 - 4.
- [8] Talley P. Fishing rights - an Industry perspective ITQ 's and fishermen 's attitudes : the change from hunter to farmer[A]. Ross Shotton. *Use of property rights in fisheries management*[C]. Rome : FAO 2000, 40(1): 247.
- [9] Connor R. Are ITQs property rights ? Definition, discipline and discourse[A]. Ross Shotton. *Use of property rights in fisheries management*[C]. Rome : FAO 2000, 40(2): 34.
- [10] Quota Management System[Z]. <http://www.fish.govt.nz/commercial/quotams.html> 2002 - 10 - 4.
- [11] 高富平. 土地使用权和用益物权[M]. 北京 : 法律出版社, 2001. 578.
- [12] Russell Bernard. Devolution of fisheries administrative services in New Zealand - a case study[Z]. [Http://www.fish.govt.nz/current/press/pr160902.htm](http://www.fish.govt.nz/current/press/pr160902.htm) 2002 - 9 - 8.
- [13] 1 October 2001 Ringing in the Changes Fisheries Act 1996[Z]. <http://www.fish.govt.nz/current/fisheries-act/fisheries-act-1996.pdf> 2002 - 9 - 20.
- [14] 邹瑜, 顾明. 法学大辞典[M]. 北京 : 中国政法大学出版社, 1991. 975.
- [15] 孙宪忠. 论物权法[M]. 北京 : 法律出版社, 2001. 223.
- [16] 孙宪忠. 论物权法[M]. 北京 : 法律出版社, 2001. 5.
- [17] 梁慧星, 陈华彬. 物权法[M]. 北京 : 法律出版社, 2000. 16.
- [18] 孙宪忠. 论物权法[M]. 北京 : 法律出版社, 2001. 571.
- [19] 孙宪忠. 论物权法[M]. 北京 : 法律出版社, 2001. 558.
- [20] Nielander W J, Sullivan M S. ITQs - Zealand and United States : allocation formula and legal challenges[A]. Ross Shotton. *Use of property rights in fisheries management*[C]. Rome : FAO 2000, 40(2): 59 - 71.